PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN ĐỔI MỚI Ở VIỆT NAM (1986 - 2010)

Đỗ Văn Học

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQG-HCM

TÓM TẮT: *Nhà nước muốn hoàn thiện hệ thống văn bản quản lý, trước hết phải xây dựng đầy đủ các quy định pháp luật về ban hành văn bản. Trên cơ sở phục dựng lại quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản của Việt Nam trong hơn 20 năm đổi mới (1986 - 2010), nội dung công trình thể hiện: kết quả tổng kết, đánh giá những thành quả, ưu điểm đã đạt được; những hạn chế, tồn tại cũng như những kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn hơn 20 năm xây dựng pháp luật về ban hành văn bản ở Việt Nam; những đề xuất cụ thể góp phần xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong bối cảnh các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đang xây dựng dự án Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật./.*

Từ khóa: *văn bản quản lý nhà nước, pháp luật về ban hành văn bản.*

1. MỞ ĐẦU

Văn bản quản lý nhà nước (viết tắt là VBQLNN) vừa là phương tiện quan trọng vừa là sản phẩm từ trong quá trình hoạt động quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước. Trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành công cuộc cải cách hành chính, đẩy mạnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, VBQLNN đóng góp một phần quan trọng để thể chế hóa và cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng; xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và quản lý xã hội bằng pháp luật gắn kết với yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước, cải cách hành chính và hội nhập thế giới.

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật là thực hiện chức năng quản lý thông qua hệ thống pháp luật và chỉ được thực hiện các hoạt động quản lý trong khuôn khổ pháp luật quy định. Muốn hoàn thiện hệ thống pháp luật, trước hết phải xây dựng đầy đủ các quy định pháp luật về ban hành văn bản. Trong khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đang triển khai xây dựng dự án Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (viết tắt là VBQPPL), trong đó sẽ hợp nhất Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân (viết tắt là HĐND), Ủy ban nhân dân (viết tắt là UBND) năm 2004, công tác tổng kết, đánh giá, rút ra những kinh nghiệm xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN là một việc cần làm và có ý nghĩa thiết thực, cụ thể.

2. BỐI CẢNH LỊCH SỬ

2.1. Sơ lược tình hình pháp luật về ban hành VBQLNN trước đổi mới (1986)

Pháp luật về ban hành VBQLNN kể từ khi nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời (năm 1945) đến khi bắt đầu đổi mới đất nước (năm 1986) đã được nhà nước ta quan tâm và thể hiện cụ trong Hiến pháp và một số văn bản

cụ thể của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tiêu biểu phải kể đến các văn bản sau đây:

Sắc lệnh số 49/SL ngày 12/10/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định ghi Quốc hiệu trên văn bản;

Thông tư số 08 ngày 18/4/1946 của Chủ tịch Chính phủ hướng dẫn các Bộ phân biệt về phạm vi ban hành văn bản sắc lệnh và văn bản nghị định;

Thông tư số 17 ngày 06/11/1946 của Chủ tịch Chính phủ hướng dẫn các Bộ về trình tự và thủ tục soạn thảo sắc luật, sắc lệnh và nghị định;

Nghị định số 527-TTg ngày 01/11/1957 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ quy định chế độ chung về công tác công văn, giấy tờ ở các cơ quan;

Nghị định số 142-CP ngày 28/9/1963 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ;

Thông tư số 02/BT ngày 11/01/1982 của Bộ trưởng, Tổng thư ký Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn việc xây dựng và ban hành văn bản trong các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đánh giá pháp luật về ban hành VBQLNN trước đổi mới (năm 1986) có thể khái quát lại một số điểm như sau:

Thứ nhất, chưa có văn bản có hiệu lực pháp lý cao như luật, pháp lệnh, nghị định quy định thống nhất hoạt động ban hành VBQLNN. Các quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQLNN còn phân tán và được thể hiện rải rác trong Hiến pháp, các luật tổ chức nhà nước. Những văn bản quy định riêng về ban hành VBQLNN đều là văn bản dưới luật và chỉ điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN của một nhóm cơ quan nhất định với một số loại văn bản cụ thể, chưa bao quát toàn bộ hoạt động ban hành VBQLNN nói chung, hoạt động ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nói riêng.

Thứ hai, khái niệm VBQPPL chưa được đề cập tới trong bất cứ văn bản nào của nhà nước, chưa có sự phân biệt rõ ràng VBQPPL và văn bản hành chính. Thuật ngữ "văn bản pháp quy" ghi nhận trong Thông tư số 02/BT nhưng chưa được giải thích cụ thể. Hiểu theo cách diễn đạt của Thông tư thì "văn bản pháp quy" sẽ bao hàm cả VBQPPL và văn bản cá biệt. Ví dụ, tại Điểm 3, Mục A của Thông tư số 02/BT quy định: Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng dùng để quy định các chính sánh cụ thể, các chế độ; bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật cán bộ; phê chuẩn các kế hoạch, các phương án kinh tế kỹ thuật, v.v...; phê chuẩn hoặc bác bỏ các quyết định của cơ quan cấp dưới.

Thứ ba, quy định về ban hành VBQLNN chủ yếu tập trung vào hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước, ít đề cập tới hoạt động ban hành văn bản của hệ thống cơ quan quyền lực và hệ thống cơ quan tư pháp.

Thứ tư, quy định điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN ở giai đoạn trước năm 1986 chủ yếu tập trung vào vấn đề thẩm quyền hình thức. Hầu hết các quy định trong Hiến pháp, các luật tổ chức nhà nước chỉ xác định tên loại và cơ quan ban hành văn bản. Thẩm quyền về nội dung văn bản có quy định nhưng thường được thể hiện trong các văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hoặc có quy định riêng nhưng chưa phân biệt

được nội dung VBQPPL khác với nội dung văn bản hành chính.

Thứ năm, trình tự và thủ tục ban hành VBQLNN chưa được chú trọng, rất ít các quy định liên quan đến thủ tục thông qua các luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản của các cơ quan nhà nước khác. Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ được ban hành bởi Nghị định số 142-CP chủ yếu quy định về hình thức (thể thức và kỹ thuật trình bày) văn bản và một số quy định về thảo, duyệt, ký văn bản nói chung ở các cơ quan. Thông tư số 02/BT thực chất cũng chỉ quy định về tên gọi và nội dung chủ yếu của các văn bản pháp quy, các quy định về trình tự và thủ tục ban hành văn bản đề cập một cách rất mờ nhạt, gần như chưa có.

2.2. Yêu cầu cần triển khai xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong bối cảnh đổi mới đất nước

Trong bối cảnh đổi mới toàn diện đất nước, cải cách hành chính và hội nhập thế giới, pháp luật là lĩnh vực cần phải được khẩn trương điều chỉnh, thay thế những quy định không còn phù hợp với tình hình thực tiễn; ban hành những quy định mới, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và quản lý xã hội, tạo hành lang pháp lý cơ bản, thống nhất đối với mọi hoạt động của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội, nhà nước thực hiện quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật.Hoạt động ban hành luật, pháp lệnh và VBQPPL của hệ thống cơ quan hành chính cơ quan tư pháp ở trung ương cần phải nhanh chóng được luật hóa để đưa công tác ban hành VBQPPL đi vào nền nếp, gắn liền với chức năng về quản lý nhà nước, xác định rõ ràng thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung ban hành VBQPPL, xác định trình tự và thủ tục ban hành khoa học, hợp lý, dân chủ, góp phần trực tiếp vào đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và cải cách hành chính.

Bên cạnh đó, pháp luật về ban hành VBQLNN kể từ khi nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời đến năm 1986 đã được nhà nước ta, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh quan tâm và cụ thể hóa một số văn bản quan trọng làm nền tảng cơ bản cho hoạt động ban hành VBQLNN của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Kể từ Đại hội toàn quốc của Đảng lần thứ VI (năm 1986), trước yêu cầu đổi mới đất nước, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và cải cách hành chính, pháp luật về ban hành VBQLNN tiếp tục có những yêu cầu cần phải được đổi mới, phù hợp với thực tiễn và chủ trương của Đảng, kế hoạch xây dựng Luật về thẩm quyền và trình tự ban hành văn bản pháp quy kể từ năm 1981của Hội đồng Nhà nước.

3. PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VBQLNN GIAI ĐOẠN ĐỔI MỚI (1986-2010)

3.1. Giai đoạn từ 1986 đến 1996

Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh-những văn bản quan trọng bậc nhất trong hệ thống VBQLNN ở Việt Nam

Trước yêu cầu cấp bách của tình hình thực tế hoạt động ban hành văn bản cần phải được chuẩn hóa và kế hoạch đối với Dự án Luật về thẩm quyền và trình tự ban hành văn bản pháp quy mới chỉ là bước đầu rất sơ khai, do vậy, từ những năm 1986-1987, Hội đồng Nhà nước đã giao cho Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước soạn thảo quy chế xây dựng luật và pháp lệnh. Đến ngày 06/8/1988, Hội đồng Nhà nước

đã thông qua Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN về ban hành *Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh.*

Về cấu trúc, Quy chế gồm 44 điều được quy định trong 10 chương với những vấn đề cơ bản sau đây: những quy định chung; quy định về việc xây dựng kế hoạch ban hành luật, pháp lệnh; quy định cụ thể về trình tự và thủ tục các bước tiến hành trong kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh; quy định về tổ chức nghiên cứu, soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh; quy định về tính minh bạch hóa, dân chủ hóa quy trình ban hành luật, pháp lệnh nhằm đảm bảo luật và pháp lệnh ban hành ra phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

Quy chế đã xây dựng cơ sở pháp lý để cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tổ chức và nhân dân vừa có cơ sở pháp lý vừa nâng cao trách nhiệm, phát huy dân chủ trong việc tham gia vào quy trình ban hành luật và pháp lệnh. Hoạt động ban hành luật và pháp lệnh theo trình tự và thủ tục thống nhất sẽ góp phần đảm bảo cho các luật và pháp lệnh được ban hành phù hợp với sự lãnh đạo của Đảng, phù hợp với những quy định trong Hiến pháp và xuất phát từ tình hình thực tế của đất nước.

Hướng dẫn về ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và UBND cấp tỉnh

Thông tư số 33-BT hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, với kết cấu gồm ba mục lớn là:

- Các hình thức văn bản pháp quy;
- Các văn bản khác;
- Một số điểm cần lưu ý khi soạn thảo và ban hành văn bản và kèm theo phần mẫu các loại văn bản và một số điểm chi tiết về hướng dẫn thực hiện trong quá trình soạn thảo và ban hành văn bản.

Thông tư số 33-BT ra đời đã kế thừa có chọn lọc những quy định trong Thông tư số 02/BT năm 1982, phù hợp với điều kiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong giai đoạn mới theo Hiến pháp năm 1992. Cùng với *Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh* năm 1988 điều chỉnh hoạt động ban hành luật và pháp lệnh-văn bản của cơ quan quyền lực, Thông tư số 33-BT được ban hành có ý nghĩa điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Văn bản này đã tạo ra một cơ cấu mở rộng hơn, hoàn thiện hơn phạm vi điều chỉnh của pháp luật về ban hành VBQLNN đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở giai đoạn đầu thời kỳ đổi mới đất nước.

Quy định về mẫu trình bày văn bản quản lý nhà nước

Trên cơ sở những quy định trong Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ được ban hành kèm theo Nghị định số 142/CP ngày 28/9/1963 của Hội đồng Chính phủ và Thông tư số 02/BT, Bộ Khoa học-Công nghệ và Môi trường đã ban hành Tiêu chuẩn Việt Nam: 5700-1992 VBQLNN (mẫu trình bày). Tiêu chuẩn Việt Nam là tiêu chuẩn cao và có phạm vi ứng dụng rộng rãi trong nước, mẫu trình bày VBQLNN do Bộ Khoa học-Công nghệ và Môi trường ban hành có phạm vi áp dụng đối với văn bản được ban hành tại các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Nội dung cơ bản

của Tiêu chuẩn Việt Nam: 5700-1992 VBQLNN (mẫu trình bày) là tiêu chuẩn hóa về hình thức văn bản như: quy định về mẫu giấy và kích thước của giấy dùng làm VBQLNN, quy định về mẫu trình bày các thành phần cụ thể về thể thức VBQLNN như: quốc hiệu, tác giả văn bản, số, ký hiệu văn bản, địa danh và thời gian ban hành văn bản, nơi nhận văn bản, v.v…

Luật Ban hành VBQPPL năm 1996

Tại kỳ họp thứ mười, Quốc hội Khóa IX đã thông qua Dự án Luật lấy tên chính thức là *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* vào ngày 12/11/1996. *Luật ban hành VBQPPL năm 1996 có 10 chương, 87 điều và quy định về những nội dung chủ yếu sau đây:*

Xác định hình thức VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự và thủ tục luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 đã xác định rõ ràng những cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL và các hình thức VBQPPL; xác định một hệ thống những nguyên tắc cơ bản, quan trọng trong hoạt động ban hành VBQPPL; xác định rõ ràng hơn và chính xác hơn thẩm quyền ban hành về nội dung VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền; phát triển và bổ sung đầy đủ hơn các quy định về trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương; quy định đảm bảo tính công khai, dân chủ, minh bạch trong hoạt động ban hành VBQPPL.

3.2. Giai đoạn từ 1996 đến 2010

Sau 10 năm thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước và 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng VII (6.1991), Đảng, nhà nước và nhân dân ta đã *thu được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng*. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ VIII (6.1996) khi đề ra định hướng phát triển đối với hoạt động cải cách bộ máy nhà nước đã khẳng định: *"Coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, ban hành các văn bản luật với những quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Giảm dần các luật, pháp lệnh chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung, muốn thực hiện được phải có nhiều hướng dẫn thi hành"*[1]. Trong đó, các giải pháp trong cải cách hành chính đã nêu: *"Cải tiến việc ban hành văn bản pháp quy thi hành luật; bảo đảm tính thống nhất về nội dung, tính kịp thời và hiệu lực thi hành luật sau khi ban hành"*[2].

Trong giai đoạn từ 1996 đến 2010, những quy định điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL thể hiện trong hàng trăm văn bản khác nhau của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương, trong đó có những văn bản chủ yếu nhất sau đây:

Ban hành các luật về VBQPPL

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Ban hành VBQPPL năm 2002

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ IX (4.2001) khi nói về cải cách tổ chức và hoạt động của nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế đã xác định việc cải

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, 2005, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 511.
[2] Đảng Cộng sản Việt Nam, 2005, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, sđd*, tr. 608.

cách thể chế và phương thức hoạt động của nhà nước. Trong đó,"*trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật"*[3].

Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 đã góp phần tạo sự chuyển biến nhanh chóng về mặt nhận thức và tổ chức thực hiện hoạt động ban hành VBQPPL nhưng qua thực tế cho thấy cũng bộc lộ không ít hạn chế, thiếu sót cần kịp thời khắc phục. Do vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL, đặc biệt là hoạt động lập pháp của Quốc hội, thực hiện các chủ trương của Đảng và nhà nước về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kịp thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, ngày 16/12/2002, tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá XI đã quyết định thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL. Sửa đổi, bổ sung Luật nhằm kịp thời thể chế hoá các tư tưởng chỉ đạo của Đại hội IX (4.2001) của Đảng về đổi mới quy trình lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm phù hợp với những quy định mới trong Nghị quyết số 51/2001/NQ-QH10 ngày 25/12/2001của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 và các Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL là văn bản có hiệu lực pháp lý cao quy định chung về VBQPPL và quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương. Nhiều quy định trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL đã có cơ sở nghiên cứu, tổng kết qua thực tiễn tổ chức thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 1996. Những nội dung hợp lý, khoa học đã được khẳng định và tiếp tục có hiệu lực pháp lý, những hạn chế, thiếu sót kịp thời được khắc phục nhằm đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của tình hình mới. Do vậy, nhìn một cách tổng quát, các quy định mới trong văn bản này đã có sự chuyển biến cả về nội dung và chất lượng so với Luật Ban hành VBQPPL năm 1996.

Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004

Luật Ban hành VBQPPL năm 1996, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 và văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành đã đánh dấu những bước phát triển mới trong quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN của nước ta. Tuy nhiên, những văn bản luật này chỉ mới quy định các nguyên tắc chung về ban hành VBQPPL, quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương, riêng đối với thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của HĐND, UBND mới chỉ dẫn *"do pháp luật quy định"*[4].

Trong điều kiện chưa có Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, một số UBND cấp tỉnh đã chủ động ban hành Quy chế soạn thảo, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND, UBND trong

[3] Đảng Cộng sản Việt Nam, 2005, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, sđd*, tr. 674.

[4] Nguyễn Văn Thâm, Nghiêm Kỳ Hồng, 2001, *Những văn bản chỉ đạo, hướng dẫn soạn thảo văn bản và công tác văn thư - lưu trữ,* NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.65.

thời gian này còn bộc lộ không ít hạn chế như: có nhiều cách hiểu khác nhau về VBQPPL, từ đó chưa phân biệt được VBQPPL, văn bản cá biệt; hoạt động ban hành VBQPPL của các địa phương không theo một quy trình thống nhất, thiếu tính chặt chẽ.

Để khắc phục tình trạng trên, đưa hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND, UBND đi vào nền nếp, ngày 03/12/2004, Quốc hội đã thông qua Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND với 6 chương, 56 điều có kết cấu tương đối hợp lý, khoa học. Trong đó, nhiều quy định chung rất cơ bản đã được ghi nhận như xác định khái niệm; xác định phạm vi ban hành văn bản; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật; v.v… Đặc biệt, Luật đã quy định rõ ràng thẩm quyền ban hành về nội dung, quy định rõ ràng về trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp.

Sự ra đời của Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND đánh dấu bước chuyển căn bản, mạnh mẽ tiếp theo của pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam trong chặng đường hơn 20 năm đầu thời kỳ đổi mới. HĐND, UBND đã thực sự có cơ sở pháp lý thống nhất để ban hành VBQPPL theo thẩm quyền, trình tự và thủ tục *do pháp luật quy định.* Tình trạng có nhiều cách hiểu khác nhau về VBQPPL đã được khắc phục, từ đó đã xác định được nội dung VBQPPL, văn bản cá biệt; xác định được quy trình ban hành VBQPPL của HĐND, UBND đúng đắn, thống nhất.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2008

Ngày 03/6/2008, Quốc hội đã xem xét thông qua Luật Ban hành VBQPPL, văn bản này thay thế Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002. Đây được coi là một bước tiến trong hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn mới. Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 không chỉ đơn giản vì đã thống nhất những quy định chung đối với hoạt động ban hành VBQPPL, những quy định riêng về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương trong một luật mà quan trọng hơn, Luật đã có những nội dung đổi mới, tiến bộ. Thể hiện ở một số nội dung cơ bản là: giảm số lượng VBQPPL của một số cơ quan, đổi mới quy trình ban hành VBQPPL, v.v…

Quy định dưới luật về hoạt động ban hành VBQLNN

Ban hành văn bản về nâng cao chất lượng VBQPPL

Trên cơ sở tiếp tục đường lối đổi mới sâu sắc và toàn diện đất nước theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng (4.2001), những quy định điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL mới được ghi nhận trong nhiều văn bản và đứng trước một thực tế pháp luật về ban hành VBQPPL chưa hoàn thiện, hoạt động ban hành VBQPPL có nhiều hạn chế cần khắc phục, một yêu cầu lớn đặt ra đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lúc này là cần phải có những biện pháp kịp thời nhằm nâng cao chất lượng VBQPPL. Do vậy, Thủ tướng Chính phủ đã có các văn bản như: Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, trong đó, việc đổi mới quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL được coi là một nội dung then chốt; Quyết định số 909/QĐ-TTg ngày 14/8/2003về

việc phê duyệt Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng VBQPPL. Quyết định số 933/QĐ-TTg ngày 27/8/2004 phê duyệt Đề án nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ.

Quy định về kiểm tra, xử lý VBQPPL

Sau khi Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành ban hành VBQPPL năm 2002 ra đời, hoạt động ban hành VBQPPL đã đáp ứng một phần quan trọng của công cuộc đổi mới đất nước, tạo ra một khuôn khổ pháp lý cơ bản để nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động ban hành VBQPPL còn bộc lộ nhiều hạn chế, không ít VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương chưa đảm bảo tính hợp pháp, tính khả thi, gây nhiều khó khăn cho công tác quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Tình trạng dùng thông báo, công văn có chứa quy phạm pháp luật diễn ra còn khá phổ biến ở cả trung ương và địa phương, thậm chí, không ít trường hợp thông báo, công văn còn sửa đổi, bổ sung cả VBQPPL.

Trước tình hình đó, từ năm 2003 đến năm 2010, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành một số văn bản quy định về kiểm tra, xử lý VBQPPL chủ yếu sau đây:

- Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của CP về kiểm tra và xử lý VBQPPL và Thông tư số 01/2004//TT-BTP ngày 16/6/2004 của Bộ Tư pháp về việc hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 135/2003/NĐ-CP. Hai văn bản này đã được thay thế bằng Nghị định 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của CP về kiểm tra và xử lý VBQPPL và Thông tư số 20/2010//TT-BTP ngày 30/11/2010 của Bộ Tư pháp về việc hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP;

- Chỉ thị số 32/2005/CT-TTg ngày 10/10/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL.

Những văn bản trên đã xác định rõ mục đích của việc kiểm tra VBQPPL nhằm phát hiện những nội dung trái pháp luật để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất đồng bộ của hệ thống pháp luật, đồng thời kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành VBQPPL trái pháp luật.

Quy định về văn bản hành chính và quy định thể thức, kỹ thuật trình bày

- Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư; Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08/02/2010 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP. Nội dung của hai nghị định trên đây quy định chung về công tác văn thư, trong đó quy định về các hình thức văn bản hành chính, thể thức văn bản và quy trình ban hành văn bản hành chính.

- Quyết định số 20/2002/QĐ-BKHCN ngày 31/12/2002 của Bộ Khoa học và Công nghệ về việc ban hành Tiêu chuẩn Việt Nam: TCVN 5700: 2002 (soát xét lần 1) VBQLNN (mẫu trình bày);

- Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

Những văn bản trên đây là minh chứng cho thấy, Đảng và nhà nước ta đã có quan tâm và

quy định, hướng dẫn cụ thể đối với hoạt động ban hành văn bản hành chính và về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Văn bản hành chính và thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản được trình bày trên cơ sở quy định, hướng dẫn có tính chất pháp lý đã góp phần quan trọng giúp cán bộ, công chức, viên chức thuận lợi trong việc soạn thảo văn bản hành chính; trên cơ sở hệ thống VBQPPL hiện hành, hệ thống văn bản hành chính được ban hành có cơ sở thống nhất và chuẩn mực hơn; thể thức và kỹ thuật trình bày cũng trở thành bộ phận không thể tách rời của văn bản, góp phần đảm bảo cho văn bản đủ độ tin cậy và chính xác, làm căn cứ không thể thiếu trong thực tế tổ chức triển khai thực hiện nội dung văn bản.

4. ĐÁNH GIÁ TỔNG QUÁT, KINH NGHIỆM VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

4.1. Đánh giá tổng quát

Sau hơn 20 năm đổi mới đất nước, pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam đã có sự chuyển biến căn bản. Thể hiện một số kết quả chủ yếu sau đây:

Số lượng các văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN ngày càng tăng, hiệu lực pháp lý của các văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN ngày càng nhiều. Ngoài những quy định trong Hiến pháp, các luật tổ chức nhà nước, trong hơn 20 năm đổi mới, nhà nước ta đã ban hành một hệ thống văn bản rất quan trọng điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN. Những mốc son đánh dấu sự phát triển của pháp luật về ban hành VBQLNN sau đổi mới là sự ra đời của các văn bản: Luật Ban hành VBQPPL năm 1996; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002; Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004; Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Ngoài ra, còn có hàng chục văn bản quan trọng dưới luật khác quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành VBQLNN. Tạo lập một hệ thống pháp luật vững chắc, tương đối đồng bộ điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN của toàn bộ hệ thống bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Chất lượng, nội dung các văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN ở Việt Nam trong hơn 20 năm đổi mới dần dần được nâng cao đáng kể. Chỉ tính riêng những văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL được ban hành ra ngày càng chịu sự điều chỉnh một cách cụ thể, chi tiết của chính pháp luật về ban hành văn bản. Nội dung các luật về ban hành VBQPPL và các nghị định hướng dẫn chi tiết thi hành đã có phạm vi điều chỉnh mở rộng tới các quan hệ phát sinh ở tất cả các giai đoạn của hoạt động ban hành VBQPPL. Phân định rõ hơn thẩm quyền ban hành VBQPPL. Các Luật Ban hành VBQPPL là những văn bản có giá trị pháp lý cao được ban hành phù hợp với Hiến pháp. Các văn bản hướng dẫn chi tiết, quy định cụ thể về ban hành VBQLNN ở từng cấp, từng ngành đã tạo ra được sự thống nhất.

Pháp luật về ban hành VBQLNN đã có tác động trực tiếp đến hoạt động ban VBQLNN của các cơ quan nhà nước, là cơ sở pháp lý không thể thiếu để các cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động ban hành văn bản theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, pháp luật về ban hành VBQLNN trong hơn 20 năm đổi mới (1986-2010) còn bộc lộ những hạn chế cơ bản là:

Thứ nhất, thực tiễn cho thấy, số lượng văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành VBQLNN ngày càng tăng, nhưng nhìn chung pháp luật về ban hành VBQLNN được xây dựng còn chậm và phân tán. Tính riêng luật trong giai đoạn này có tới bốn văn bản. Trong đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 được ban hành chậm hơn 10 năm so với kế hoạch xây dựng luật từ năm 1981 của Hội đồng Nhà nước và chủ trương của Đảng. Ngoài ra, lại có luật riêng được Quốc hội thông qua năm 2004 quy định về ban hành VBQPPL của HĐND, UBND. Luật Ban hành VQPPL năm 2008 ra đời thay thế luật năm 1996, luật năm 2002 nhưng chưa hợp nhất được với luật năm 2004. Pháp luật chủ yếu tập trung điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL, thiếu nhiều quy định về hoạt động ban hành văn bản hành chính-hình thức văn bản rất phổ biến được ban hành ở tất cả các cơ quan, tổ chức.

Thứ hai, sự tác động của pháp luật đối với hoạt động ban hành VBQLNN còn hạn chế. Trong thực tế, có không ít VBQLNN được ban hành có chất lượng chưa cao và chậm được ban hành. Nhiều luật và pháp lệnh mới được ban hành ra đã phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với điều kiện cụ thể của đất nước. Ban hành luật khung, pháp lệnh khung quá nhiều nên một hệ quả cho thấy khi các văn bản này được ban hành ra cần phải có những văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Do vậy, các cơ quan có chức năng phải triển khai nội dung văn bản để tổ chức thực hiện đứng trước một khó khăn là không thể ban hành kịp các văn bản chi tiết, hướng dẫn thi hành khi các VBQPPL cần hướng dẫn có hiệu lực trên thực tế.

4.2. Kinh nghiệm xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN

Một là, pháp luật về ban hành VBQLNN trong hơn 20 năm đầu đổi mới đất nước được kế thừa từ những kinh nghiệm quý giá trong lịch sử, trực tiếp nhất là trong suốt quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản từ năm 1945 đến những năm đầu thời kỳ đổi mới đất nước.

Hai là, kinh nghiệm kiên trì chuẩn bị cho dự án Luật Ban hành VBQPPL được thể hiện xuyên suốt từ chủ trương của Đảng đến chương trình, kế hoạch của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Một mặt, tiếp tục thực hiện những văn bản pháp luật về ban hành văn bản đang còn hiệu lực pháp lý, phù hợp với tình hình thực tế ở giai đoạn mới. Đồng thời xem xét, rà soát lại những quy định, hướng dẫn trong các văn bản quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung và thay thế cho phù hợp với tổ chức bộ máy quản lý nhà nước và thực tế yêu cầu của đất nước. Mặt khác, triển khai xây dựng dự án Luật dưới nhiều hình thức phong phú, với các cấp độ thích hợp như tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhiều cơ quan, tổ chức; lấy ý kiến của các nhà quản lý, nhà khoa học thông qua văn bản hoặc tổ chức hội nghị, hội thảo.

Ba là, kinh nghiệm xác định phạm vi và nội dung điều chỉnh của pháp luật về ban hành văn bản, trọng tâm là Luật Ban hành VBQPPL gắn liền với tiến trình đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật và cải cách hành chính ở Việt Nam.

Bốn là, kinh nghiệm về việc đánh giá mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật về ban hành văn bản với hoạt động ban hành văn bản tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

5. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

Để nâng cao chất lượng pháp luật về ban hành VBQLNN, cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của đất nước, chúng tôi đề xuất một số giải pháp cơ bản sau đây:

Triển khai đúng, đầy đủ chủ trương của của Đảng và nhà nước đối với hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN

Nâng cao chất lượng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn mới nằm trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 do Bộ Chính trị đề ra với mục tiêu: "*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020*"[5].

Có được những thành tựu của pháp luật về ban hành VBQLNN trong hơn 20 năm đổi mới (1986-2010) cần phải khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng và sự lãnh đạo của Đảng sẽ mang tính quyết định cho sự phát triển của pháp luật về ban hành VBQLNN trong giai đoạn mới. Cần tập trung xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN đồng bộ, khoa học, xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động ban hành VBQLNN, đổi mới quy trình ban hành VBQPPL, xây dựng quy trình ban hành VBQPPL thống nhất, gọn nhẹ, áp dụng đối với các loại VBQPPL, đảm bảo các yêu cầu công khai, dân chủ trong quy trình ban hành VBQPPL và minh bạch hóa các quy định trong VBQPPL. Bổ sung, hoàn thiện quy định đối với hoạt động ban hành văn bản hành chính-hình thức văn bản phổ biến trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Đối với các điều kiện cần thiết để hoàn thiện pháp luật về ban hành VBQLNN cũng phải được chú trọng như: chỉ đạo đối với hoạt động nghiên cứu khoa học, tổng kết thực tiễn; ứng dụng khoa học-công nghệ và hợp tác quốc tế nhằm mục đích xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ngày càng hoàn thiện hơn.

Tiếp tục xây dựng và nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân về VBQLNN và pháp luật về ban hành VBQLNN

Nhìn lại hơn 20 năm đầu đổi mới, pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam đã có những chuyển biến căn bản nhưng cũng bộc lộ không ít hạn chế cần khắc phục. Thực tế cho thấy, Đảng và nhà nước đã có nhận thức và chỉ đạo xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN rất rõ ràng và được thể hiện cụ thể trong các Văn kiện của Đảng và các văn bản của nhà nước. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương (Khóa VI) tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (6.1991) đã chỉ rõ: "*Sớm ban hành luật về trình tự xây dựng, ban*

[5] Bộ Chính trị, 2005, *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.*

hành và tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm cho nhà nước quản lý mọi mặt của đời sống xã hội bằng pháp luật. Thường xuyên giáo dục pháp luật, xây dựng ý thức sống và làm việc theo pháp luật trong nhân dân"[6].

Thực tế ở nước ta, việc tổ chức thực hiện những quan điểm chỉ đạo của Đảng về giáo dục pháp luật, xây dựng ý thức sống và làm việc theo pháp luật vẫn còn hạn chế. Một trong các nguyên nhân cơ bản của những hạn chế cần khắc phục phải kể tới việc nhận thức chưa cao của không ít lãnh đạo và cán bộ trong các cơ quan, tổ chức về pháp luật ban hành VBQLNN và hoạt động ban hành VBQLNN; các đề tài nghiên cứu khoa học cũng thường chú ý phản ánh đến hoạt động ban hành VBQLNN; nghiên cứu pháp luật về ban hành VBQLNN đã có những công trình nhất định nhưng còn rải rác ở những phương pháp tiếp cận khác nhau, với các mức độ khác nhau. Chính vì thế, trong thực tế đã dẫn đến những tác động không nhỏ của tình trạng không ít cơ quan ban hành văn bản "trái", "chậm", "mâu thuẫn", "chồng chéo"; việc kiểm tra, xử lý VBQPPL; văn bản hành chính có dấu hiệu vi phạm pháp luật chưa được tiến hành thường xuyên và kịp thời. Do vậy, để không ngừng nâng cao chất lượng pháp luật về ban hành VBQLNN cần tiếp tục xây dựng và nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân về VBQLNN và pháp luật về ban hành VBQLNN. Tạo điều kiện tiền để cho việc triển khai các giải pháp cần thiết tiếp theo.

Đảm bảo dân chủ trong hoạt động ban hành VBQLNN

Dân chủ hóa hoạt động ban hành VBQLNN là yêu cầu, đòi hỏi mang tính tất yếu trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Do vậy, dân chủ hóa hoạt động ban hành VBQLNN, minh bạch hóa các quy định trong VBQLNN phải được chú trọng. Giải pháp nâng cao chất lượng pháp luật về ban hành VBQLNN, đảm bảo tính dân chủ của hoạt động ban hành VBQLNN được thực hiện trên cơ sở: toàn bộ quá trình ban hành VBQLNN, trong đó, VBQPPL phải mang tính bắt buộc thể hiện sự tham gia của người dân, của các cá nhân, trước hết là các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; VBQPPL phải được công khai hóa đối với người dân trước khi có hiệu lực thi hành và áp dụng trong thực tế.

Chăm lo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ tham gia hoạt động ban hành VBQLNN và xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong giai đoạn mới

Cán bộ là cái gốc của mọi công việc. Đội ngũ các chuyên gia, giảng viên các trường đại học, nhà quản lý và cán bộ ở các cấp, các ngành tham gia vào hoạt động nghiên cứu khoa học, hoạt động ban hành VBQLNN cần được Đảng và nhà nước thường xuyên chăm lo, đào tạo, bồi dưỡng. Xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN là một nhân tố quan trọng góp phần nâng cao chất lượng của VBQLNN trong giai đoạn mới. Đội ngũ cán bộ có trình độ được quan tâm, tạo điều kiện sẽ nghiên cứu, tổng kết, đánh giá một cách toàn diện, đồng bộ hơn tất cả các vấn đề có liên quan đến pháp luật về ban hành văn bản. Trong đó, trước hết là tổng kết

[6] Đảng Cộng sản Việt Nam, 2005, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, sđd*, tr. 297.

về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xây dựng và hoàn thiện dự án Luật ban hành VBQPPL thống nhất hoạt động ban hành VBQPPL ở Việt Nam trình Quốc hội thông qua trong những năm sắp tới.

LAW OF THE STATE BOARD OF MANAGEMENT OF DOCUMENTS DURING THE INNOVATION IN VIET NAM (1986 - 2010)

Do Van Hoc

University of Social Sciences and Humanities, VNU-HCM

ABSTRACT: *State to improve the system of management, we must first build the full legal provisions on the issuance of documents. On the basis of the resurrection of the legislative process in writing issued by Vietnam for more than 20 years of reform (1986-2010), showing the contents: summary results, evaluate the results, advantages achieved; limitations and shortcomings as well as the experience gained from over 20 years of practical legislation on issuing documents in Vietnam, the specific proposals contribute to building legislation documents issued in the context of state agencies are authorized construction bill issued legal documents.*

Key words: *Document management state, law for issuing documents.*

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, (*2005).

[2]. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX),* NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (2005).

[3]. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X,* NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (2006).

[4]. Nguyễn Thị Minh Hà, *Pháp điển hóa pháp luật về ban hành VBQPPL,* Luận án tiến sĩ Luật học, chuyên ngành Luật Nhà nước, tư liệu Thư viện Khoa học Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, (2007).

[5]. Đỗ Văn Học, *Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh năm 1988-văn bản quan trọng về ban hành VBQLNN,* Tạp chí Văn thư và Lưu trữ Việt Nam, số 9, 13-17 (2011).

[6]. Đỗ Văn Học, *Thông tư số 33-BT ngày 10/12/1992 của Văn phòng Chính phủ với việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước,* Kỷ yếu Hội thảo Khoa học cán bộ trẻ Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn năm 2011, NXB. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, (2012).

[7]. Quốc hội, *Nghị quyết số 55/2005/QH11 ngày 29/11/2005 về kết quả giám sát VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao,* Công báo ngày 27/12/2005, số 31+32, 4-7 (2005).

[8]. Nguyễn Văn Thâm, Nghiêm Kỳ Hồng, *Những văn bản chỉ đạo, hướng dẫn soạn thảo văn bản và công tác văn thư-lưu trữ,* NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (2001).

[9]. Hà Quang Thanh, *Hoàn thiện quy trình ban hành và thực hiện VBQPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh,* Luận án tiến sĩ quản lý hành chính công, tư liệu Thư viện Học viện Hành chính Quốc gia, (2008).

[10]. Tổng mục lục VBQPPL Việt Nam 1945–2002, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (2003).